

S
UFRJ/IEI
TD21

043929-0

TEXTO PARA DISCUSSÃO

21

KEYNES E A LIQUIDEZ DO TERCEIRO MUNDO

José Favres de Araújo Jr.
1983

Instituto de Economia Industrial
Universidade Federal do Rio de Janeiro

DIGITALIZADO PELA BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN EM PARCERIA COM A DECANIA DO CCJE/UFRJ

T-D 21

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

KEYNES E A LIQUIDEZ DO TERCEIRO MUNDO

José Tavares de Araújo Jr.

1983



43 - 016235

anpec

ANPEC - Associação Nacional
de Produtores e Exportadores de
Bens e Serviços

Este trabalho foi impresso
com a colaboração da ANPEC
e o apoio financeiro do PNPE

PROGRAMA NACIONAL DE
INVESTIMENTOS
PNPE



S
UFRJ/IEI
TD91

Keynes e a Liquidez do Terceiro Mundo

José Tavares de Araujo Jr.
maio/1983

UFRJ / FEA - IEI
BIBLIOTECA

I. Introdução

Em setembro de 1943 Keynes participou de uma reunião em Washington com a equipe encarregada de preparar a Conferência de Bretton Woods. Segundo o relato de Harrod, o clima da reunião foi ambíguo e desconcertante, em virtude do relacionamento de Keynes com os economistas americanos ali presentes. Para estes, era extremamente difícil escolher a maneira de tratar a personagem com quem estavam debatendo: se deveriam considerá-la um mero funcionário do governo britânico e, portanto, menos poderoso do que eles; ou o autor dos livros onde todos haviam aprendido economia. A lógica do poder nacional acabou prevalecendo sobre a do simbólico: as propostas defendidas por Keynes foram sistematicamente derrotadas, sob o argumento de que, apesar de corretas, jamais seriam aprovadas pelo congresso americano. Pacientemente, Keynes deixou de lado suas idéias e passou a examinar as outras sugestões em pauta, sobre as quais havia consenso de que poderiam ser transformadas em posição oficial dos Estados Unidos na conferência de Bretton Woods (vide Harrod, pp. 621-692).

Este artigo procura mostrar que o conjunto de proposições apresentado por Keynes em Washington oferece aos países em desenvolvimento uma oportunidade inaudita de influir na solução da presente crise financeira internacional. A seção II reconstitui os principais pontos do plano de Keynes. A seção III comenta a versão sugerida posteriormente por Frances e Michael Stewart. Por fim, a seção IV indica as consequências sobre as políticas de comércio exterior de países como o Brasil, advindas de uma eventual implantação do sistema keynesiano de paga

mentos.

11. A proposta de Keynes

De 1941 a 1943 Keynes redigiu cinco versões de um documento que alimentou o debate no interior do governo britânico sobre o formato do sistema financeiro que deveria regular a economia mundial no pós-guerra. Não obstante sucessivas alterações de estilo e de ênfase sobre determinados tópicos, as idéias fundamentais do texto permaneceram intactas, voltadas à concepção de uma ordem econômica internacional radicalmente distinta daquela que veio a ser aprovada na reunião de Bretton Woods em 1944.

O ponto de partida da proposta de Keynes estava referido aos obstáculos a serem enfrentados por aqueles países que, como a Inglaterra, saíram da guerra endividados e com tendências sistemáticas ao déficit no balanço de pagamentos. Seu objetivo prioritário era o de evitar o estabelecimento de normas que levassem tais países a adotar políticas de estabilização com efeitos contracionistas sobre o comércio internacional. "Muitos países encontrarão dificuldades em pagar suas importações, e precisarão de tempo e recursos antes que possam promover um reajuste. Os esforços de cada um desses países devedores para preservar seu equilíbrio, através de pressões sobre suas exportações e do corte de todas as importações que não sejam essencialmente necessárias, agravarão o problema de todos os demais". (Keynes, p. 178).

Por conseguinte, uma característica indispensável ao funcionamento de um sistema financeiro compatível com a sustentação do crescimento da economia mundial no longo prazo seria a de que o ônus do ajustamento devesse recair principalmente sobre os países credores. Isto implicaria a adoção de políticas nacionais que contivessem medidas do tipo: expansão do crédito doméstico, elevação de salários, redução de barreiras al-

fandegárias, etc. Além de estimular o crescimento do comércio internacional, tais políticas acarretariam custos sociais praticamente nulos, se comparados com os ajustamentos requeridos aos países devedores. Entretanto, não basta que o sistema seja capaz de pressionar os países credores nesta direção. Dado que a decisão de corrigir superávits jamais seria compulsória, é preciso que o sistema seja dotado de mecanismos de reciclagem dos saldos comerciais não utilizados por seus detentores, sem restringir a liquidez desses recursos.

Outra característica importante do sistema imaginado por Keynes seria a de que a quantidade de moeda internacional em circulação variasse automaticamente em função das necessidades do comércio, e de maneira compensatória às tendências inflacionárias ou deflacionárias da demanda efetiva mundial. Para isso, existiria um Banco Central Internacional (BCI) autorizado a criar e esterilizar meios de pagamento segundo regras claras e bem definidas. A moeda emitida por esse Banco, que ele chamou de Bancor, seria transacionada apenas pelos bancos centrais nacionais, que abririam contas junto ao BCI para fins exclusivos de compensação. O valor do Bancor, que serviria como unidade de conta das trocas internacionais, poderia estar referido ao ouro ou a uma cesta de moedas nacionais.

Funcionando como uma câmara de compensação, o BCI teria, ao final de cada ano, algumas contas com saldos positivos e outras com saldos negativos, correspondendo, respectivamente, aos resultados dos balanços de pagamentos dos países membros. Os valores limite dos saldos a que cada país teria direito, independentemente do sinal, seria proporcional à sua participação no comércio mundial num passado recente. Juros seriam devidos ao BCI sobre os saldos excedentes aos valores limite.

Cabe notar que os países são devedores ou credores apenas do BCI. Assim, o endividamento de qualquer país não constitui motivo de preocupação para os demais, da mesma forma que a decisão de algum banco central de acumular créditos em Bancor não afeta a liquidez do sistema.

Além de oferecer uma solução trivial para o problema do endividamento externo dos países com tendências estruturais ao déficit no balanço de pagamentos, a proposta de Keynes tem outros méritos. Em primeiro lugar, o sistema pode começar a funcionar com um número reduzido de participantes, desde que existam oportunidades de comércio entre eles. O Bancor também poderia ser usado no comércio com países não-membros, bastando para isso que estes abram contas especiais no BCI, sem direitos a saques a descoberto e a participar da administração do sistema. Em segundo lugar, a implantação do sistema é imediata, posto que o número de regras a serem acordadas entre os participantes é mínimo e não requer ajustamentos graduais, ao contrário do que acontece com as uniões aduaneiras e outros esquemas de liberalização de comércio.

Entretanto, as ambições da proposta não se esgotam com a criação e aceitação universal do Bancor. Na verdade, Keynes via no BCI a semente de um futuro governo econômico mundial. Isto ocorreria à medida em que novas responsabilidades lhe fossem atribuídas, como a de financiar estoques estabilizadores dos preços de produtos primários, apoiar projetos de investimento com longos períodos de maturação nos países em desenvolvimento, estimular a cooperação técnica internacional, etc. Infelizmente, como ficou provado na reunião de Washington, essas idéias eram por demais audaciosas para sua época.

III. A proposta de Frances e Michael Stewart

Em 1972, Frances e Michael Stewart sugeriram um esquema similar ao de Keynes, a ser administrado por um grupo

de países do Terceiro Mundo. O argumento central em defesa desta proposta é o de que, dada a simplicidade do esquema, e sua exequibilidade com um número reduzido de participantes, a iniciativa de implantá-lo não precisa partir dos países industrializados. Entretanto, naquele momento os principais países em desenvolvimento não enfrentavam dificuldades de escassez de divisas, e os países exportadores de petróleo estavam preocupados em criar a OPEP e não em resolver problemas de liquidez do Terceiro Mundo. Por isso, a idéia não encontrou lideranças interessadas em promovê-la.

Por outro lado, a fim de tornar o esquema menos ambicioso, e talvez mais receptível, seus autores introduziram algumas modificações que, de fato, reduziram bastante os atrativos da versão original. Em primeiro lugar, sugerem que apenas uma parcela das transações entre países em desenvolvimento seja feita em Bancor, e o restante em moedas conversíveis; mas não apresentam qualquer justificativa quanto às eventuais vantagens desta alternativa em relação à hipótese de realizar todas as transações em Bancor. Ora, se uma das razões fortes para que os países em desenvolvimento adotem esquemas de pagamento deste tipo é precisamente a de evitar o uso de moedas dos países industrializados, qual a lógica de uma solução parcial?

Em segundo lugar, o controle sobre a quantidade de Bancor em circulação não seria automático e compensatório, mas dependeria de reuniões periódicas dos países membros, que decidiriam quanto aos montantes desejáveis e aos critérios de distribuição. Além de oneroso, burocratizante, e foco desnecessário de tensões políticas, este critério elimina um dos méritos fundamentais da proposta de Keynes, que é o de estabelecer uma fórmula simples e segura para a manutenção da liquidez internacional.

Em terceiro lugar, a proposta de Frances e Michael Stewart não examina os vínculos que o sistema poderia ter com

os países industrializados. De início, o BCI seria um instrumento eficaz para uma renegociação global da dívida externa dos países em desenvolvimento, através da emissão de recursos em Bancor em favor dos países credores, e do lançamento dos débitos respectivos contra os países devedores. A partir daí, as transações entre os países industrializados e o Terceiro Mundo passariam a ser contabilizadas em Bancor. A participação, ainda que limitada, dos países industrializados atenderia também a um outro objetivo, o de evitar o aparecimento de pontos de estrangulamento no sistema, provocados por aqueles países em desenvolvimento com superávits sistemáticos em relação ao Terceiro Mundo e, ao mesmo tempo, deficitários para com os países industrializados.

Entretanto, as limitações apontadas acima não desqualificam a principal contribuição de proposta Stewart: a de chamar atenção para o fato de que o sistema idealizado por Keynes oferece aos países em desenvolvimento a possibilidade de iniciar uma reforma do sistema financeiro internacional.

IV. Perspectivas de Comércio e Cooperação

A criação de um sistema keynesiano de pagamentos permitiria aos países em desenvolvimento uma ampla reorientação de suas políticas de comércio exterior. No caso do Brasil, três aspectos gerais mereceriam ser considerados. O primeiro é o de recuperar os critérios de racionalidade macroeconômica que devem orientar a política de promoção de exportações, através do restabelecimento do princípio óbvio de que o esforço de vendas externas seja regulado pelos níveis de capacidade ociosa existentes na economia e pelo poder de competitividade internacional das diferentes indústrias, e não pelo montante do serviço da dívida. Em outras palavras, trata-se de subordinar as metas de exportação aos objetivos de médio prazo de uma política nacional de desenvolvimento e, desta maneira, encerrar

o falso debate sobre crescimento interno versus exportações. Devido às desproporções inerentes a qualquer estrutura industrial, a economia brasileira contém hoje inúmeros segmentos que, independentemente do estilo de política econômica a ser adotado, são indispensáveis à sustentação do processo de crescimento, mas dependem do acesso permanente ao mercado internacional como instrumento estabilizador dos níveis de utilização de suas capacidades produtivas.

Neste contexto, o segundo aspecto a considerar refere-se à política de importações. Uma reforma do sistema de pagamentos permite apenas que a disponibilidade de divisas deixe de ser um obstáculo à realização das trocas internacionais, mas não constitui, por si só, um instrumento de promoção de comércio. Conforme procuramos mostrar em outra oportunidade (Araujo Jr. 1982), as economias semi-industrializadas tornaram-se, ao longo dos anos 70, mais habilitadas do que os países desenvolvidos para fornecer certas tecnologias e diversos produtos manufaturados consumidos pelo Terceiro Mundo. Esta mudança nas condições de concorrência não foi suficiente, entretanto, para provocar transformações significativas na estrutura do comércio mundial. Por outro lado, o acesso aos mercados internos de países como o Brasil e o México alteraria radicalmente as oportunidades de crescimento econômico para inúmeros países do Terceiro Mundo. Mas, dentre outras dificuldades, esses países não conseguem entrar naqueles mercados porque não dispõem de aparatos mínimos de comércio exterior. Logo, cabe às economias semi-industrializadas uma parcela majoritária da responsabilidade em expandir as transações entre os países em desenvolvimento. Isto significa que, a fim de assegurar o crescimento de suas vendas de manufaturas e serviços tecnológicos, a estratégia mais adequada às economias semi-industrializadas consiste na implementação de um esforço ordenado e persistente no sentido de maximizar suas importações do Terceiro Mundo.

Este esforço compreenderia, no plano interno, a

UFRJ / PEA - IEI
BIBLIOTECA

execução de políticas industriais dotadas de instrumentos capazes de aferir a evolução do poder de competição internacional de firmas e produtos, bem como de mecanismos de suporte à reestruturação de firmas e setores, com o objetivo de ampliar as linhas de produção mais competitivas e reduzir aquelas em que seja possível abrir espaço para outros produtores mais e eficientes no Terceiro Mundo, ao estilo das conhecidas teses da literatura sobre integração econômica. No plano externo, os instrumentos utilizados para promover a exportação de manufaturas passariam a atender também à estratégia de maximizar importações, procurando cumprir as diretrizes fixadas pela política industrial e reparar as deficiências dos aparatos de comércio exterior dos países fornecedores.

É importante frizar que as sugestões acima não pressupõem tendências ao bilateralismo, nem tampouco o desvio de comércio com os países industrializados. Conforme vimos nas seções anteriores, a implantação de um sistema keynesiano de pagamentos, mesmo que restrito ao Terceiro Mundo e com uma participação limitada dos países industrializados na condição de "não-membros", eliminaria justamente os dois principais fatores responsáveis pela proliferação de acordos bilaterais: a escassez de divisas e a inconvertibilidade dos saldos comerciais. Ademais, como a estratégia de maximizar importações baseia-se na hipótese de que as economias semi-industrializadas sejam capazes de sustentar a competitividade internacional de suas manufaturas e serviços tecnológicos, interessa a estas economias manter seus vínculos com os países industrializados, para não perder o acesso aos eventuais deslocamentos da fronteira tecnológica mundial. Portanto, ao invés de uma substituição de fornecedores, o esforço de compras junto a outros países em desenvolvimento consistiria essencialmente na criação de novas áreas de comércio.

O terceiro aspecto da política de comércio exterior a ser considerado diz respeito à cooperação técnica. Nos últimos quinze anos os temas de ciência e tecnologia foram incorporados aos planos governamentais da maioria dos países em desenvolvimento, dando origem, em muitos casos, a ambicio-

so programas de apoio a tais atividades. Brasil, Coreia do Sul, Índia e México tornaram-se referências obrigatórias nesta matéria, não só pela sofisticação de seus instrumentos de política como pelo grau de implementação de seus programas. O fortalecimento das instituições de pesquisa nesses países foi acompanhado de uma gradual mudança no conteúdo de seus programas de cooperação com as economias industrializadas, cuja ênfase antiga na assistência técnica e no treinamento de recursos humanos vem sendo substituída pelo intercâmbio de pesquisadores e a realização de projetos em conjunto. Examinada à luz das demandas do Terceiro Mundo por um acesso maior ao acervo de conhecimentos científicos e tecnológicos dos países industrializados, esta mudança nas relações de cooperação pouco significa. Entretanto, ela representa um avanço importante, se comparada com a inanidade dos progressos havidos nos programas de cooperação entre países em desenvolvimento. O senso comum sugere que este resultado era esperável, pelas razões históricas conhecidas, mas a teoria econômica indica a existência de outras possibilidades.

Durante a década de 70, uma contribuição fértil da literatura sobre mudança tecnológica foi a de conferir precisão ao conceito de "trajetórias naturais", convertido agora em instrumento analítico indispensável para tratar o fenômeno da especificidade histórica inerente às experiências nacionais de industrialização ⁽¹⁾. Consideremos uma variante do exemplo usual nos textos sobre comércio internacional: dois países, um produto e uma técnica. No ano t_0 ambos os países instalaram suas indústrias, usando a única tecnologia livremente disponível no resto do mundo. Preocupados em elevar a eficiência das firmas locais, os governantes decidem apoiar, no ano t_1 , a criação de um centro de pesquisa em seus respectivos países. Ao longo do ano t_1 , os técnicos da cada centro desenvolvem programas de trabalho orientados por diretrizes idênticas: (a) Adequar a tecnologia vigente às matérias primas disponíveis no país; (b) Atender à determinação do governo de reduzir o uso

(1) Uma resenha da história do conceito de "trajetórias naturais" encontra-se em Nelson e Winter.

de componentes importados; e (c) Ajustar as escalas de produção às dimensões pretendidas pelas firmas locais. No ano t_2 , alguns projetos estarão concluídos, outros terão fracassado, e alguns resultados não planejados surgirão. Deste acervo de inovações, uma parcela será adotada pelas firmas locais, segundo critérios de seleção emanados das estratégias de crescimento formuladas pelos empresários. Nos anos seguintes, as indústrias dos dois países passam a adquirir feições crescentemente diferenciadas, embora continuem fabricando um único produto final. E nasce também uma nova área de comércio: a de serviços tecnológicos. Neste mercado, fruto de duas "trajetórias naturais" distintas, serão oferecidas licenças para o uso dos inventos bem sucedidos em cada país, e dos métodos produtivos desenvolvidos pelos centros de pesquisa e não utilizados pelas firmas locais; e serão demandadas necessidades tecnológicas não atendidas pelos centros locais. Dado que a importação de uma licença em geral requer algum esforço de adaptação às condições locais, é possível que as firmas e o governo prefiram que o comércio de licenças seja operado diretamente pelo centro de pesquisa, a fim de acelerar o processo de transferência tecnológica. Além de trocar licenças, os dois centros de pesquisa poderão estabelecer também outras modalidades de interação, como a avaliação recíproca dos motivos responsáveis pelo fracasso de determinados projetos, acordos de cooperação para novos projetos de interesse mútuo, etc.

A ficção descrita no parágrafo anterior abstrai as inúmeras dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento ao tentar criar uma oferta local de tecnologia, sobre tudo aquelas referidas ao relacionamento entre os centros de pesquisa e a indústria. Mas este exemplo simplório esclarece dois pontos cruciais. Em primeiro lugar, o conceito de "estratégias naturais" permite demonstrar que as políticas de ciência e tecnologia dos países em desenvolvimento não resultam de devaneios nacionalistas, mas de sólidos argumentos providos

pela lógica do crescimento industrial, ao contrário da crença, ainda hoje muito difundida, de que "a duplicação do esforço já realizado pelo Norte em pesquisa e desenvolvimento de manufaturas não é uma alternativa eficiente" (Fishlow, p. 76). Em segundo lugar, o surgimento de um comércio de tecnologia e de oportunidades de cooperação constituem resultados naturais do processo de crescimento industrial e, a partir deste momento, transformam-se em objetos relevantes de políticas governamentais.

Referências

- Araujo Jr., J. T. (1982) - "Mudança tecnológica e Competitividade das Exportações Brasileiras de Manufaturados", IEI/UFRJ, Série de Textos para Discussão, nº 8.
- Fishlow, A. (1978) - "A New International Economic Order: What Kind?", in A. Fishlow et al, Rich and Poor Nations in the World Economy, New York, McGraw-Hill.
- Harrod, R.F. (1951) - The Life of John Maynard Keynes, Penguin Books, 1972.
- Keynes, J. M. (1980) - Collected Writings, Vol. XXV, Cambridge University Press.
- Nelson, R.R. e Winter, S.G. (1982) - An Evolutionary Theory of Economic Change, Harvard University Press.
- Stewart, F. e Stewart, M. (1972) - "Developing Countries, Trade and Liquidity: A new Approach", The Banker, março de 1972.

